

KONVENSYEN PERLEMBAGAAN: APLIKASI DAN KESAN PERLANGGARANNYA DALAM KONTEKS KONSEP KERAJAAN TERKAWAL

Oleh: Dr. Rusniah Ahmad¹

PENGENALAN

Dalam sesebuah sistem kerajaan demokratik, segala bentuk prinsip dan konsep undang-undang diadakan bertujuan sebagai kawalan kepada kerajaan semasa. Idea ini dianggap murni kerana ia menunjukkan bahawa kerajaan yang memerintah bersifat telus dan mengamalkan kebertanggungjawaban. Kredibiliti kerajaan yang memerintah juga terserlah dan diyakini. Sebagai sebuah kerajaan yang dipilih oleh rakyat melalui proses pilihan raya yang sah di sisi undang-undang, parti yang diberikan mandat untuk memerintah kini mempunyai kuasa yang luas. Rakyat setelah membuang undi dan menunaikan hak masing-masing kini tiada lagi kuasa penentuan kecuali jika adanya pilihan raya kecil kerana pengosongan kerusi di Parlimen.

Kini nasib rakyat berada di tangan pemerintah yang telah dipilih oleh mereka dan hanya janji semasa berkempen pilihan raya yang akan mengikat pihak kerajaan. Prinsip-prinsip dan konsep-konsep dalam undang-undang Perlembagaan khasnya adalah antara kawalan berbentuk perundangan yang terpakai kepada pemerintah dan pegawai-pegawainya. Antaranya adalah konvensyen perlembagaan. Sebahagian besar konvensyen yang ada di Malaysia telah menjadi peruntukan yang penting dalam Perlembagaan Persekutuan dan proses evolusi yang sudah sekian lama berlaku menyebabkan amalan ini disesuaikan mengikut realiti tempatan.² Sememangnya kerajaan yang terkawal mempunyai kredibiliti dan kesahan untuk memerintah dan jika ia berjaya menawan hati rakyat, kemungkinan untuk dipilih sekali lagi pada pilihan raya yang akan datang amat cerah. Konvensyen memastikan semua pihak sama ada pemerintah ataupun pembangkang berupaya melupakan perbezaan masing-masing dan bersama-sama bersetuju pada julung kalinya apabila melaksanakan pematuhan terhadap konvensyen. Hal ini demikian kerana konvensyen perlembagaan lebih bersifat sebagai suatu etika politik atau Perlembagaan yang perlu dipatuhi walaupun ia tidak akan mendatangkan apa-apa implikasi undang-undang jika amalan itu tidak dipatuhi. Konvensyen sehingga kini sudah sedia dimaklumi mempunyai sifat Perlembagaan.³ Namun pematuhan

¹ Penulis ialah Pensyarah Kanan di Kolej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa, Universiti Utara Malaysia. E-mel, rusniah@uum.edu.my

² Faruqi S, 2007, "Documents of Destiny: The Constitution of the Federation of Malaysia" Star Publications, Petaling Jaya, Selangor.

³ J. Jaconelli, 1999 "The Nature of Constitutional Conventions" 19 Legal Studies 24.

kepada amalan konvensyen ini sentiasa segar dan disedari kepentingannya oleh pengamalannya dan ia diingati dan dihormati.

KONVENSYEN PERLEMBAGAAN: PEMAKAIANNYA DI MALAYSIA

Konvensyen perlembagaan telah dipakai di Malaysia sudah sekian lama apabila negara ini bersetuju untuk menggunakan sistem kerajaan demokrasi berparlimen sepertimana yang diamalkan di Britain. Segala konvensyen yang terpakai di *Westminster* adalah amnya dipakai di Malaysia. Tambahan pula di Malaysia dengan sistem federalisme yang diamalkan, konvensyen juga perlu dihormati di peringkat negeri oleh pemerintah semasa. Ini merupakan sesuatu yang agak unik kerana pemerintah di peringkat kerajaan negeri mungkin berbeza manifesto dan ideologi daripada pemerintah di peringkat persekutuan. Keputusan pilihan raya umum di peringkat negeri telah menunjukkan bahawa adalah tidak mustahil untuk pihak pembangkang memenangi kerusi majoriti di Dewan Undangan Negeri dan seterusnya menjadi parti yang memerintah. Sebagai warisan daripada penjajah, prinsip-prinsip undang-undang Perlembagaan ini digunakan di negara penjajah dan dipatuhi.

Konvensyen perlembagaan tidak mempunyai apa-apa kesan perundangan sekiranya berlaku pelanggaran terhadapnya. Marshall mengatakan bahawa konvensyen Perlembagaan adalah amalan moraliti positif Perlembagaan yang mengikat pihak yang terhadapnya terpakai amalan tersebut tetapi amalan ini bukanlah undang-undang yang boleh dikuatkuasakan.⁴ Kewujudannya menurut beliau lagi adalah suatu persoalan sejarah dan sosiologi. Dicey pula mengatakan konvensyen adalah suatu amalan bukan undang-undang dan lebih mirip kepada etika politik ataupun Perlembagaan yang tidak akan dikuatkuasakan oleh pihak mahkamah.⁵ Tidak ada pihak yang dibolehkan untuk mengambil tindakan undang-undang sekiranya ada pelanggaran oleh mana-mana pihak dan biasanya pemerintah akan memastikan konvensyen dipatuhi dan dihormati oleh semua pihak yang perlu mematuhi konvensyen. Walau bagaimanapun ini tidak memberikan apa-apa jaminan bahawa konvensyen tidak akan dilanggar atau dicero bohi. Pengalaman menunjukkan di Malaysia, konvensyen tidak pernah dilanggar oleh mana-mana pihak dan ini bermakna konvensyen dianggap sesuatu yang penting dan baik untuk dipatuhi.

Terdapat berbagai-bagai konvensyen yang menjadi tradisi dan amalan di Malaysia dan ada antaranya adalah resam Perlembagaan berbentuk pematuhan istiadat pelantikan yang lebih "*ceremonial*" dan hanya merupakan

4 G. Marshall, "Justiciability" in A.G. Guest(ed) "Oxford Essays in Jurisprudence". Oxford: Oxford University Press.

5 Dicey, (1965) "The Law of The Constitution" 10th Edition. London 202.

a “formaliti” semata-mata. Perkenan diRaja terhadap undang-undang yang telah diluluskan di Parlimen merupakan suatu konvensyen yang penting. Ia merupakan suatu “*testimonial*” pengiktirafan kepada kuasa istana atau raja oleh Parlimen walaupun ia hanyalah suatu formaliti sahaja. Malah Perlembagaan Persekutuan memperuntukkannya melalui Perkara 66 di mana tempoh diberikan kepada Yang di-Pertuan Agong untuk memberikan perkenan b baginda kepada undang-undang yang telah diluluskan oleh kedua-dua dewan di Parlimen. Yang di-Pertuan Agong walaupun tidak mempunyai kuasa untuk enggan memberikan perkenan baginda masih mempunyai kuasa melewatkan perkenan baginda.

Kuasa ini juga mempunyai signifikan dalam mempengaruhi dan mengawal c kuasa legislatif sebagai salah satu organ di Parlimen. Hakikat bahawa perkenan baginda perlu dihormati dan diperuntukkan oleh Perlembagaan tidak boleh dinafikan. Perkara yang sama diamalkan di United Kingdom di mana Permaisuri England perlu memberikan perkenan diRaja untuk sebarang undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen England. Kuasa aristokrasi feodal nampaknya masih kelihatan pada kuasa monarki Perlembagaan. Kita sedia maklum d dengan bentuk kerajaan feodal yang mana memberikan kepada raja kuasa eksekutif, legislatif dan juga kehakiman. Pembentukan Parlimen dan proses pendemokrasian perlembagaan British telah melemahkan kuasa monarki kepada hanya simbol kepala negara.

Penyaksian kepada pentingnya kuasa perkenan diRaja ini pernah berlaku pada tahun 1984 apabila pihak eksekutif telah cuba untuk meminda perkara e 66 Perlembagaan Persekutuan. Agak mengejutkan kerana konvensyen Perlembagaan yang mempunyai peruntukan terhormat pernah cuba diubah dan hasilnya adalah suatu pelanggaran kepada konvensyen yang begitu ketara. Pindaan yang berkenaan menyentuh perkenan diRaja yang dipohon oleh pihak eksekutif diberikan kepada perdana menteri yang membawa kesan yang agak drastik iaitu Yang di-Pertuan Agong sudah tidak berperanan lagi. Sedikit f kekeliruan wujud kerana peruntukan Perkara 66 hanyalah mempunyai kesan formaliti sahaja kerana selepas 30 hari undang-undang tersebut akan menjadi matang juga akhirnya dan perlu melepasi pula peringkat pewartaan.

Oleh yang demikian percubaan pindaan tersebut menjadi suatu kontroversi yang menular kepada berbagai-bagai tuduhan yang janggal sehingga timbul isu-isu seperti pencabulan terhadap kedaulatan Raja-raja Melayu misalnya. g Permainan tuduh-menuduh ini sebenarnya mengelirukan rakyat dan menyebabkan perhubungan di antara badan eksekutif dan pihak Istana menjadi tegang. Ini merupakan suatu contoh yang menunjukkan pelanggaran konvensyen akan membawa kesan ketidaktentuan dalam sistem politik dan pemerintahan walaupun pada asasnya tidak membawa apa-apa kesan dari segi undang-undang. Hal ini demikian kerana pihak Istana tidak mempunyai apa-apa h remedi kecuali kebergantungan kepada tradisi dan adat resam Melayu.

Contoh konvensyen yang lainnya ialah prinsip “Tanggungjawab Bersama” yang dikenakan kepada para menteri yang dilantik dari kalangan ahli parti pemerintah yang mempunyai kerusi di Parlimen. Dalam sistem *Westminster* yang divedok daripada kerajaan penjajah berlaku pertindihan keahlian badan eksekutif dan badan legislatif. Ini bermakna seorang menteri (termasuk perdana menteri) adalah juga seorang ahli Parlimen. Telah dijelaskan pada awalnya bahawa konvensyen adalah salah satu daripada prinsip dalam undang-undang Perlembagaan yang bertindak sebagai kawalan terhadap kerajaan yang memerintah. “Tanggungjawab Bersama” yang dikenakan terhadap para menteri juga bertujuan untuk memenuhi maksud tersebut. Setelah dilantik oleh perdana menteri menyertai jemaah menteri ataupun Kabinet, seseorang menteri kini perlu menjalankan fungsinya dan bertanggungjawab menjaga kementerian dan portfolio masing-masing. Namun manifesto parti masih perlu dipenuhi dan ini kadangkala melebihi tanggungjawabnya terhadap rakyat. Agak malang apabila selepas dipilih oleh rakyat dalam pilihan raya, menteri berkenaan kini merasa dirinya bertanggungjawab kepada perdana menteri dan perlu mematuhi mandat beliau semasa Kabinet ditubuhkan. Sekiranya seseorang menteri itu tidak bersetuju dengan polisi ataupun pendirian kerajaan beliau perlu meletak jawatan sebagai tanda yang beliau tidak lagi sehaluan dengan ahli kabinet yang lain termasuk perdana menteri. Ini juga mungkin berlaku apabila sesuatu polisi gagal dilaksanakan atau menjadi penyebab kepada sesuatu musibah yang melibatkan reputasi dan nama baik kerajaan. Ini agak mengecewakan kerana dalam kebanyakan kes peletakan jawatan adalah bertujuan untuk melindungi pemerintah dan bukan kerana perasaan tanggungjawab menteri berkenaan.

Di Britain perkara yang sama berlaku pada tahun 1988 apabila Puan Edwina Currie sebagai Parliamentary Under-Secretary of State di Jabatan Kesihatan dan Jaminan Sosial telah meletak jawatan selepas membuat kenyataan akhbar mengenai tahap kandungan Salmonella sejenis bakteria yang terdapat dalam telur ayam. Penjualan telur ayam telah jatuh dengan begitu hebat dan para pengeluar telur ayam telah mengambil tindakan guaman terhadap Puan Currie berasaskan kecuaiian, niat jahat untuk memalsukan kenyataan dan fitnah lisan terhadap barangan. Namun kes ini telah diselesaikan di luar mahkamah setelah ditaksirkan bahawa pihak kerajaan mungkin terpaksa membayar pampasan sejumlah 19 juta Pound Sterling.⁶ Isu yang belum jelas ialah apakah reaksi mahkamah tentang kes ini sekiranya ia dibicarakan iaitu adakah mencukupi sekiranya sesuatu kesilapan itu diikuti dengan suatu konvensyen iaitu meletakkan jawatan kerana akur dengan prinsip “Tanggungjawab Bersama” ataupun mahkamah mungkin akan membebaskan kerajaan dengan liabiliti kerana kenyataan yang dibuat oleh salah seorang menterinya?

6 T. Weir, 1992, “A Casebook on Tort”. London: Sweet & Maxwell.

Kebaikan atau faedah prinsip ini berpegang kepada ketelusan dan akauntabiliti kuasa awam yang menjadi tulang belakang kepada kerajaan berdemokrasi. Konsep perwakilan melalui proses demokrasi hanya berkesan dengan adanya ketelusan di pihak kerajaan. Ketelusan dan kebertanggungjawaban hanya akan berkesan jika rakyat mempunyai maklumat tentang apa yang berlaku dan apa yang dilakukan oleh pihak Kerajaan. Ia juga adalah suatu cara untuk memastikan penyelewengan kuasa tidak berlaku kerana autonomi kuasa yang diberikan melalui pelantikan jawatan menteri akan pada kebiasaannya menyuburkan perluasan kuasa kuku besi dan kerajaan yang tidak terkawal. Proses pembuatan keputusan yang tertakluk kepada semakan juga akan memberikan peluang kepada prinsip-prinsip ini berfungsi dengan baiknya. Namun dari segi amalannya prinsip "Tanggungjawab Bersama" ini tidak berkesan dalam semua situasi. Kemungkinan ia dimanipulasikan oleh pihak-pihak yang menggunakannya, tidak dapat dinafikan. Sistem *Westminster* pula tidak banyak membantu kerana kehendak eksekutif untuk berbuat apa-apa sahaja, tidak dapat disemak dengan efektif oleh pihak legislatif memandangkan mereka adalah orang-orang yang sama. Di Parlimen berlaku pengendorsan keputusan pihak eksekutif kerana kesetiaan terhadap parti menjadi penentu dalam perdebatan rang undang-undang yang sudah sememangnya berasal daripada usul menteri berkenaan. Perkara ini sukar berlaku sekiranya parti pemerintah memegang kurang daripada 2/3 kerusi di Parlimen.

Satu lagi contoh konvensyen adalah hasil keputusan prosedur pembuangan undi tidak percaya di Parlimen. Pembuangan undi tidak percaya biasanya akan berlaku apabila perdana menteri telah hilang keyakinan majoriti ahli-ahli Parlimen semasa. Terdapat banyak sebab kenapa perkara tersebut berlaku, antaranya apabila perdana menteri gagal menjalankan fungsinya sebagai ketua kerajaan sebagaimana yang sepatutnya ataupun beliau gagal meyakinkan ahli-ahli Parlimen termasuk ahli-ahli Kabinet tentang kewibawaannya sebagai perdana menteri. Apabila ini terjadi, beliau mempunyai dua pilihan iaitu menasihati Yang di-Pertuan Agong membubarkan Parlimen dan seterusnya mengadakan pilihan raya umum ataupun memohon kepada Yang di-Pertuan Agong untuk melantik seorang yang lain yang mendapat keyakinan majoriti di Parlimen selepas beliau (perdana menteri) meletakkan jawatannya. Konvensyen ini memerlukan Yang di-Pertuan Agong memainkan peranannya untuk melaksanakan kuasa budi bicara baginda. Walaupun situasi ini agak tegang, namun konvensyen sudah jelas menyediakan jawapan kepada keadaan yang tidak menentu ini. Sehingga hari ini perkara tersebut tidak pernah terjadi dan konvensyen ini belum pernah diaplikasikan lagi.

Walau bagaimanapun pernah berlaku satu insiden yang memerlukan aplikasi konvensyen tersebut tetapi dalam konteks yang agak berbeza. Pada tahun 1988 Parti UMNO telah diisytiharkan sebagai parti yang tidak sah di sisi undang-undang oleh pihak mahkamah. Telah menjadi suatu konvensyen juga

di Malaysia sejak merdeka bahawa jawatan perdana menteri dipegang oleh Presiden Parti UMNO dengan anggapan bahawa parti itu telah memenangi pilihan raya melalui tiketnya sebagai salah satu parti komponen perikatan Barisan Nasional. Apabila parti UMNO telah diisytiharkan sebagai parti yang tidak sah maka kedudukan perdana menteri ketika itu menjadi suatu tanda tanya.⁷ Perdana Menteri Malaysia ketika itu iaitu Yang Amat Berhormat Dato' Seri Dr. Mahathir Mohamed telah merujuk kepada konvensyen yang lain iaitu kepada keyakinan majoriti ahli-ahli Dewan Rakyat yang masih beliau miliki di Parlimen. Berdasarkan perkara 43(2), (4) kayu pengukur jawatan Perdana Menteri Malaysia bukanlah kepimpinan parti tetapi keyakinan yang beliau miliki di Parlimen. Susulan daripada kenyataan beliau, ramai ahli-ahli Kabinet merangkap ahli parlimen yang tampil ke hadapan dan mengisytiharkan kesetiaan masing-masing terhadap perdana menteri. Ternyata dalam konteks ini konvensyen telah menjadi penyelamat kepada keadaan yang tidak menentu.

Terdapat sebuah konvensyen yang masih menjadi amalan di negara ini dan mempunyai pengaruh yang besar kepada perkembangan politik semasa. Prinsip "Tanggungjawab Bersama" merupakan suatu konvensyen yang terpakai kepada para menteri Kabinet. Prinsip yang dipinjam daripada sistem kerajaan British ini memerlukan setiap ahli Kabinet dan menteri untuk menunjukkan taat setia dan kebertanggungjawaban mereka kepada orang awam melalui sistem perwakilan atau demokrasi. Tanggungjawab politik dan akauntabiliti terhadap Parlimen menjamin yang mereka berkhidmat kepada rakyat melalui jawatan penting yang mereka pegang. Oleh itu menteri perlu meletakkan kebajikan rakyat mendahului parti apabila dilantik.

Apa-apa sahaja dasar yang diamalkan dan diperkenalkan perlu dipersetujui dan dipromosikan oleh mereka dengan keyakinan yang jitu. Sekiranya ada antara mereka yang tidak bersetuju ataupun merasakan sesuatu polisi kerajaan itu tidak adil dan bertentangan dengan prinsip peribadi mereka dan mereka menyuarakan ketidakpercayaan ini secara umum maka konvensyen "Tanggungjawab Bersama" ini telah dilanggar. Setelah itu tidak ada apa-apa lagi yang boleh dilakukan selain daripada menteri yang ingkar tersebut meletak jawatan. Terdapat juga keadaan di mana apabila sesuatu dasar atau skim kerajaan yang tidak berjaya dan merugikan rakyat sehingga menteri yang bertanggungjawab berasa yang beliau telah gagal menjalankan tugas dan kemudiannya meletak jawatan.

Terdapat amalan yang sama di Britain berdasarkan amalan demokrasi iaitu seseorang menteri mempunyai akauntabiliti terhadap *House of Commons* bagi segala perkara yang dilakukan oleh jabatan atau kementeriannya termasuk juga apa-apa yang dilakukan oleh penjawat awam di kementeriannya. Sama seperti

7 *Mohamed Noor bin Othman v. Mohamed Yusoff Jaafar* [1988] 3 *MLJ* 82, [1988] 2 *SCR* 219. Kes ini juga dikenali sebagai kes UMNO SEBELAS.

di Malaysia, menteri berkenaan adalah bertanggungjawab terhadap segala yang dilakukan ataupun segala dasar yang menjadi tanggungjawab kementeriaannya sahaja yang berada di bawah mandatnya ataupun yang diketahui olehnya secara sewajarnya. Menteri berkenaan juga perlu bertanggungjawab terhadap kelakuannya dan gelagatnya semasa memegang jawatan beliau.

Makna akauntabiliti di sini mengenakan tanggungjawab kepada menteri untuk melaporkan segala-galanya kepada *House of Commons*, iaitu tentang apa-apa yang telah berlaku, bentuk tindakan yang telah diambil untuk mengatasi ataupun mengurangkan masalahnya. Jika ada pihak yang bersalah, tindakan apakah yang telah diambil terhadap individu atau kumpulan berkenaan. Apabila menteri tersebut mengakui tanggungjawabnya maka beliau perlu meletakkan jawatannya mengiringi tanggungjawab ini walaupun perkara ini jarang berlaku. Hal ini demikian kerana konvensyen tanggungjawab bersama juga bermakna beliau boleh bergantung pada sokongan rakan-rakan sejawatnya dan lebih banyak pula bergantung pada kesetiaan parti dan pengaruh parti politik berkenaan. Hal ini berasaskan kepada sokongan majoriti *House of Commons* terhadap kerajaan yang biasanya sudah pun dimiliki oleh parti yang memerintah yang menjadi tulang belakang kepada jawatan menteri tersebut sejak dari awal lagi. Amalan ini juga dijalankan di Malaysia dan sistem British ini sentiasa menjadi rujukan apabila terjadi insiden yang tidak pernah berlaku di negara ini.

Namun menurut Rodney Austin, peletakan jawatan oleh menteri biasanya lebih disebabkan oleh hilangnya keyakinan rakan-rakan sejawat dan juga sokongan parti daripada kerana kehilangan keyakinan daripada *House of Commons*. Implikasinya ialah konvensyen ini hanya mempunyai kesan politik dan dipergunakan pula untuk menegaskan kepentingan parti daripada kepentingan rakyat. Rodney juga berpendapat konvensyen "Tanggungjawab Bersama" telah mengatasi kepentingan konvensyen "Tanggungjawab Individu" menteri. Sama ada perkara ini juga berlaku di Malaysia bergantung kepada berbagai faktor bermula dari sebab-sebab mengapa sesuatu polisi itu gagal dan sejauh manakah peranan yang telah dimainkan oleh menteri berkenaan sebagaimana sewajarnya seorang menteri patut bertindak.⁸ Ini adalah kerana desakan awam adalah juga merupakan faktor yang amat mempengaruhi sesuatu kegagalan polisi kerajaan.

APLIKASI KONVENSYEN

Kegagalan konvensyen "Tanggungjawab Bersama" turut dipersalahkan kepada kerahsiaan melampau di sektor awam oleh pihak kerajaan mengaburkan aktiviti-

⁸ Austin, Rodney. "Administrative Law's Reaction to the Changing Concept of Public Service" dalam "Administrative Law Facing the Future". London: Blackstone Press Limited.

aktiviti yang melibatkan penggunaan sumber-sumber awam.⁹ Rahsia kerajaan adalah rahsia rasmi yang dilindungi oleh undang-undang terhadap dokumen-dokumen rasmi yang di dalamnya terletaknya butir-butir penting dokumen rasmi. Pendedahan pula akan mengakibatkan pelanggaran undang-undang dan mereka yang terlibat boleh didakwa. Penjawat awam telah diperjelaskan tentang obligasi mereka untuk menjaga rahsia rasmi dan ini terkandung dalam Peraturan Am Bab 4 yang memperuntukkan kebocoran rahsia kerajaan akan membawa kepada tindakan disiplin, penurunan pangkat dan hukuman lain yang wajar untuk kesalahan tersebut. Agak menyedihkan kerana prinsip asal konvensyen ini adalah untuk merealisasikan konsep kerajaan terkawal dan akauntabiliti. Malah untuk menjamin sistem ketelusan dan tanggungjawab kerajaan dasar kerahsiaan akan menyebabkan setiap kali pilihan raya diadakan rakyat tidak dapat membuat keputusan yang berasaskan kepada maklumat. Perkara ini amat menyedihkan kerana sesuatu keputusan tidak patut dibuat atas landasan kejahilan.

Hak rakyat untuk mengetahui adalah berasaskan kepada fakta bahawa hanya dengan mengetahui mengenai aktiviti kerajaan dan asas kepada tindakan kerajaan maka rakyat sebagai pengundi akan berupaya untuk mempengaruhi perkembangan dan pelaksanaan dasar. Keputusan mereka hanya akan diketahui melalui keputusan pilihan raya apabila rakyat menggunakan kuasa empat tahun sekali ini untuk menentukan masa depan politik seseorang ahli politik. Malah keputusan tersebut akan juga mempengaruhi keahlian barisan kabinet yang baru selepas kerajaan ditubuhkan. Sebenarnya konsep "Tanggungjawab Bersama" ini bertujuan untuk memastikan bahawa setiap menteri memahami tugas kementerian masing-masing dan tidak secara sambil lewa memandang ringan terhadap jawatan penting yang mereka pegang. Setiap persoalan berkaitan dengan kementeriannya perlu diambil berat dan seseorang menteri sebagai pegawai tinggi kerajaan haruslah peka dengan apa-apa yang berlaku dalam negara dan di luar negara agar beliau dapat menjalankan tugas-tugasnya terhadap rakyat dengan lebih berkesan.

Oleh itu apa-apa perancangan yang dibuat perlulah seiring dengan hasrat kerajaan semasa yang memerintah kerana sekiranya berlaku percanggahan bermakna kerjasama yang ada tidak begitu berkesan dan akan mencerminkan perpecahan. Kerahsiaan mempunyai peranannya yang tersendiri dan mungkin sesuai dengan keadaan semasa. Namun dalam era akauntabiliti dan juga ketelusan, rakyat yang kini lebih ramai yang berpendidikan tinggi dahagakan maklumat yang tepat dan bertanggungjawab. Rakyat juga memahami yang apa sahaja keputusan yang dibuat perlulah dibuat dengan maklumat yang mencukupi dan telus. Di sinilah peri pentingnya konsep "Tanggungjawab

9 Austin, R. "Freedom of Information: The Constitutional Impact", in Jowell & Oliver. London.

Bersama" ini dihormati oleh semua pihak terutamanya pemegang-pemegang jawatan utama kerajaan ataupun dalam erti kata yang lain kepada mereka yang konvensyen ini terpakai.

Pematuhan terhadap konvensyen sehingga kini adalah suatu perkara yang agak menghairankan walaupun tidak mempunyai apa-apa kesan perlanggaran dari segi undang-undang. Menurut Jennings ia dipatuhi kerana jika ia dilanggar maka dikhuatiri akan berlaku kesukaran politik dan terdapat ancaman politik yang akan menimpa orang yang melakukan perlanggaran tersebut dengan sistem perundangan negara.¹⁰ Kesan yang berbentuk politik ini tidaklah mempunyai implikasi undang-undang tetapi boleh membawa kepada perubahan undang-undang dan juga struktur Perlembagaan. Contohnya apabila berlakunya pindaan Perlembagaan pada tahun 1993 yang menyentuh kuasa imuniti raja-raja. Tidak dapat dinafikan juga pematuhan berlaku kerana rasa hormat, berpegang kuat kepada adat istiadat dan juga kerana ia sudah menjadi kebiasaan. Sudah semestinya apabila tradisi dilanggar maka terdapat juga keraguan dan kebimbangan dianggap biadab dan tidak menghormati amalan sehingga boleh membawa kepada pelabelan reputasi yang tidak baik dan juga diboikot secara politiknya. Ini juga dirujuk sebagai sangsi politik walaupun ketentuan kepada perkara ini tidak begitu jelas kerana ia akan bergantung pada keadaan dan fakta kes. Misalannya konvensyen berkaitan dengan pelantikan ketua menteri dan juga menteri besar di semua negeri dalam persekutuan. Pelantikan biasanya dibuat berasaskan kepada kemenangan dalam pilihan raya umum di mana ketua parti politik yang memenangi majoriti kerusi di Dewan Undangan Negeri akan dilantik sebagai ketua menteri ataupun menteri besar.

Adalah juga menjadi suatu konvensyen pelantikan akan dibuat oleh Duli Yang Maha Mulia Sultan negeri berkenaan ataupun Yang di-Pertua Negeri yang berkenaan. Walau bagaimanapun pelantikan hanya akan terjadi dengan perkenan Duli yang Maha Mulia Sultan ataupun Yang di-Pertua Negeri yang berkenaan dan keputusan ini hendaklah dihormati dan tidak dianggap mempunyai motif politik kerana ia telah menjadi amalan Perlembagaan sudah sekian lamanya tetapi kemungkinan adanya unsur paksaan boleh menjadi penyebab kepada pembatalan sesuatu pelantikan itu.¹¹ Malahan konvensyen ini tercatat sebagai salah satu peruntukan dalam Perlembagaan Negeri. Namun kawalan yang mungkin ada terhadap kuasa pelantikan ini adalah fakta bahawa pelantikan yang dibuat adalah berasaskan pencalonan yang sudah sedia ada. Ini bermakna bukan sesiapa sahaja yang boleh dilantik oleh kepala negara.

Walaupun mahkamah sendiri tidak akan memberikan apa-apa kesan

¹⁰ I. Jennings, 1959. "The Conventions of the Constitution (5th Edition). London: University of London Press.

¹¹ Kes yang berkaitan adalah *Tun Datu Mustapha bin Datu Harun v. Tun Datuk Haji Mohd Adnan Robert, Yang di Pertua & Datuk Joseph Pairin* [1986] 2 MLJ 724.

undang-undang kepada konvensyen, namun mahkamah masih mengiktiraf kewujudannya dan turut menggunakan konvensyen untuk memenuhi fungsinya sebagai badan penyelesaian pertelingkahan dan pentafsir undang-undang. Malah terdapat keadaan di mana konvensyen membantu pihak mahkamah untuk mengaplikasikan konvensyen Perlembagaan sebagai rujukan kepada keputusan mahkamah. Contoh yang terbaik adalah apabila mahkamah Inggeris telah beberapa kali enggan menyemak pemakaian kuasa budi bicara pihak eksekutif dengan merujuk kepada konvensyen bahawa seorang menteri adalah bertanggungjawab terhadap Parlimen dan ini menunjukkan pengaruh konvensyen terhadap keputusan mahkamah.¹² Malah tindakan mahkamah ini boleh juga dianggap sebagai suatu rujukan kepada doktrin pengasingan kuasa di mana keputusan yang berasaskan konvensyen ini menekankan kepada fungsi sesebuah organ kerajaan itu.

Peranan penting yang dimainkan oleh konvensyen tidak dapat dinafikan kerana sebagai amalan yang masih menjadi ikutan ia tidak mungkin akan luput ditelan zaman. Walau bagaimanapun amalan konvensyen ini hanya akan berterusan sekiranya pihak-pihak yang seharusnya menegakkannya dan mengamalkannya menghormati dan memahami erti kewujudan sesebuah konvensyen itu. Mereka juga tidak harus menyalahgunakan konvensyen untuk tujuan-tujuan politik masing-masing. Colin Munro berpendapat konvensyen merupakan suatu tatacara perlakuan yang fleksibel dan sepatutnya di negara-negara yang mempunyai peruntukan perlembagaan yang bertulis maka konvensyen seharusnya diberikan peranan yang lebih besar.¹³ Malah konvensyen ini dipatuhi oleh mereka yang memegang tampuk pemerintahan semasa dan menganggap bahawa pihak pembangkang akan melakukan perkara yang sama iaitu mematuhi konvensyen dalam keadaan sebaliknya.

Ternyata jika konvensyen dimanfaatkan untuk merealisasikan konsep demokrasi berparlimen dan kerajaan terkawal, ia dapat membantu menjelaskan lagi peranan semua pihak dalam kerajaan khususnya tentang tanggungjawabnya. Sesungguhnya sangsi politik dan kesan-kesan politik yang mungkin timbul akibat daripada kegagalan mematuhi konvensyen haruslah dielakkan dan ini memungkinkan lagi usaha-usaha di masa depan untuk mengkaji keberkesanan konvensyen dan realiti moraliti yang ada padanya. Sayugia diingatkan bahawa telah ada pendapat-pendapat dan hujah-hujah yang bersetuju memberikan konvensyen perlembagaan penguatkuasaan kehakiman apabila setelah sekian lama ianya diamalkan dan menjadi norma yang perlakuan yang kukuh.¹⁴ Lagipun semakin lama sesuatu konvensyen itu diamalkan maka semakin

12 Contohnya dalam kes *Liversidge v Anderson* [1942] A.C. 206 dan *Robinson v. Ministry of Town and Country Planning* [1947] K.B. 20.

13 C.R. Munro, "Laws and Conventions distinguished" (1975) 91 LQR 218-219.

14 M. Elliot, "Parliamentary Sovereignty and the New Constitutional Order: Legislative Freedom, Political Reality and Convention" (2002) 22 Legal Studies 340, 367-376.

kurang kemungkinan yang ianya akan dilanggar.¹⁵ Kesimpulan ini adalah berdasarkan pandangan bahawa hakim-hakim kini semakin bersedia untuk merujuk kepada konvensyen bagi membantu mahkamah untuk membuat keputusan yang berkaitan dengan isu-isu undang-undang perlembagaan.

RUJUKAN

- A.J. Harding, 1996: "Law, Government and the Constitution of Malaysia" London, United Kingdom, Kluwer Law International.
- Austin, Rodney, "Administrative Law's Reaction to the Changing Concept of Public Service" dalam "Administrative Law Facing the Future, London: Blackstone Press Limited.
- Austin, R, "Freedom of Information: The Constitutional Impact", London: Jowell & Oliver, Sweet & Maxwell.
- C.R. Munro, "Laws and Conventions distinguished" (1975) 91 LQR 218-219
- Dicey, 1965. "The Law of The Constitution" 10th Edition, London 202
- Faruqi S, 2007. "Documents of Destiny; The Constitution of the Federation of Malaysia" Star Publications, Petaling Jaya, Selangor.
- G. Marshall, "Justiciability" in A.G. Guest(ed) "Oxford Essays in Jurisprudence". Oxford: Oxford University Press.
- J. Jaconelli, 1999. "The Nature of Constitutional Conventions" 19 Legal Studies 24
- J. Jaconelli, 2005. "Do Constitutional Conventions Bind?" Cambridge Law Journal Vol. 64 pp.149-176.
- Jennings, 1959. "The Conventions of the Constitution (5th Edition) London: University of London Press.
- M. Elliot, "Parliamentary sovereignty and the New Constitutional Order: Legislative Freedom, Political Reality and Convention" (2002) 22 Legal Studies 340, 367-376.
- T. Weir, 1992. "A Casebook on Tort". London: Sweet & Maxwell.

¹⁵ J. Jaconelli, 2005. "Do Constitutional Conventions Bind?" Cambridge Law Journal Vol. 64 pp.149-176.